



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PATRIARCA, IORI, MISIANI, CUCCA, D’ARIENZO,
VALENTE, ASTORRE e ALFIERI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 LUGLIO 2018^(*)

Modifiche alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, in materia di composizione
delle crisi da sovraindebitamento

(*) Testo non rivisto dal presentatore

ONOREVOLI SENATORI. – I rapporti fra creditori e debitori e la cornice legale in cui si sviluppano sono cruciali per il funzionamento di un'economia avanzata, ma lo sono soprattutto in questo periodo, a seguito della peggiore crisi finanziaria degli ultimi ottanta anni, di cui ancora viviamo gli strascichi.

La grande crisi, iniziata nel 2008, ha generato infatti un grave aumento dell'indebitamento e delle insolvenze dei soggetti non fallibili. Nel 2012, con la legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono stati messi a disposizione di tali soggetti nuovi strumenti, negoziali e no, per comporre le crisi da sovraindebitamento o per disciplinare un'ordinata liquidazione del patrimonio. Nonostante la successiva radicale riforma del novembre 2012, la legge n. 3 del 2012 resta tutt'oggi in molte zone in gran parte disapplicata e poco apprezzata in quanto molto complessa e farraginosa.

Nell'ottobre dello scorso anno, infine, è stata approvata la legge n. 155 del 2017, che reca la delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza. La delega, da esercitare entro dodici mesi dalla entrata in vigore della legge, mira esplicitamente a riformare organicamente la disciplina delle crisi da sovraindebitamento recata dalla legge n. 3 del 2012. In attesa di tale riforma, se essa verrà effettivamente adottata, risulta in ogni caso necessario intervenire sulla normativa del 2012, che ha fallito il suo obiettivo di concorrere attraverso l'esdebitazione alla ripresa dell'economia, liberando il debitore dal peso dei residui debiti divenuto insostenibile.

Il 19 e il 20 giugno 2015 si è svolto a Montecatini Terme, in provincia di Pistoia, un convegno formativo proprio su questo tema e sugli approcci risolutivi dello stesso, secondo la legge n. 3 del 2012, organizzato dall'Osservatorio sulle crisi di impresa (OCI), unitamente all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Pistoia e alla Scuola superiore della magistratura – formazione decentrata della corte d'appello di Firenze. In appendice al convegno è stato elaborato un documento finale contenente alcune proposte di modifica della disciplina del sovraindebitamento finalizzate a una più proficua applicazione della normativa, anche alla luce della rilevanza sociale che assumono i suoi contenuti in presenza di una situazione di crisi economica, come è quella che ormai da molti anni interessa il nostro Paese.

Il presente disegno di legge riprende la proposta di legge atto Camera n. 3884, presentata nel corso della XVII legislatura alla Camera dei deputati; essa a sua volta prendeva spunto proprio dalle considerazioni elaborate nel citato documento finale per elaborare con organicità la riforma da tempo attesa proprio per rendere la disciplina del sovraindebitamento più incentivante per le parti interessate e più facilmente applicabile. D'altronde, non è restata estranea al contenuto del presente disegno di legge anche la proposta recata nell'atto Camera n. 3671, che è infine stato approvato nella già citata legge n. 155 del 2017.

Un sistema creditizio efficiente è essenziale in un'economia avanzata, per una mi-

gliore allocazione delle risorse esistenti. Quando un debitore è in difficoltà non è sempre razionale e conveniente per il creditore disinteressarsene. Aiutare il debitore a superare lo stato di difficoltà può permettere al creditore di rientrare dal proprio investimento. In alcuni casi, al creditore conviene accordarsi su piani di ristrutturazione dei debiti, a vantaggio del debitore, per poter rientrare almeno in parte del prestito, quando l'alternativa per lui è, eventualmente, il rischio di perderlo interamente.

Gli istituti giuridici del diritto fallimentare, che tuttavia non si applicano ai cosiddetti soggetti non fallibili - escludendo pertanto le persone fisiche che non esercitano attività d'impresa e i piccoli imprenditori, come pure i professionisti, le società e le associazioni tra professionisti, gli enti privati non commerciali e gli imprenditori agricoli - sono stati negli ultimi anni revisionati e avvicinati ai modelli internazionali al fine di contemperare, nella disciplina per la gestione di una crisi d'impresa, la possibilità da parte dei creditori di far valere le loro ragioni di credito con un'adeguata protezione dei diritti dei debitori nella concezione che la gestione della crisi d'impresa debba tutelare la vitalità del sistema produttivo e preservare, il più possibile, la continuità dell'impresa medesima. L'equilibrio tra queste due necessità si realizza nel rispetto di due obiettivi: la certezza e la trasparenza delle regole e la massimizzazione del valore dell'impresa. Salvaguardare e massimizzare il valore del complesso aziendale significa essere in grado di selezionare le imprese che vivono situazioni di difficoltà temporanea da quelle destinate a essere espulse dal mercato. Per le prime, la valorizzazione non può che consistere nel tentativo di un loro risanamento e rilancio per riportarle a generare ricchezza per l'intera economia. Per le seconde, si tratterà di massimizzarne il valore in sede di liquidazione, realizzandola me-

diate procedure ispirate a principi di celerità, efficienza e flessibilità.

Alla luce della riforma fallimentare è stata introdotta, con la legge n. 3 del 2012, una nuova procedura di composizione delle crisi da sovraindebitamento rivolta a famiglie, professionisti, imprese agricole, enti non commerciali e piccole imprese che non rientrano nelle procedure previste dal regio decreto n. 267 del 1942, di seguito «legge fallimentare». Queste disposizioni consentono, con le regole delle procedure concorsuali affidate alla supervisione di un giudice, un'effettiva ristrutturazione dei debiti contratti, con un bilanciamento degli interessi fra creditore e debitore.

La legge n. 3 del 2012, però, non ha finora trovato piena applicazione anche per il ritardo con cui sono stati adottati i decreti attuativi, pubblicati soltanto nel gennaio 2015. La legge, in particolare, è intervenuta su due fronti: da un lato, modificando la disciplina allora vigente sull'usura e l'estorsione; dall'altro, in una più generale prospettiva preventiva, introducendo non solo una nuova tipologia di concordato (il cosiddetto accordo di composizione della crisi e il cosiddetto piano del consumatore) per comporre le crisi di liquidità (sovraindebitamento) di debitori ai quali non si applicano le ordinarie procedure concorsuali, ma anche una nuova procedura volta alla liquidazione del patrimonio.

Il sovraindebitamento è definito come «una situazione di perdurante squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, nonché la definitiva incapacità del debitore di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni», situazione che può determinarsi a carico di famiglie, professionisti, enti non commerciali o imprenditori non soggetti alle procedure fallimentari (le cosiddette imprese commerciali sotto-soglia e le imprese agricole). Si tratta, in sostanza, della mancanza, protratta nel tempo, di ri-

sorse economiche per fare fronte agli impegni assunti, una situazione analoga a quella che può determinare la crisi o l'insolvenza dell'imprenditore commerciale fallibile, cioè quello che supera le soglie quantitative di cui all'articolo 1, secondo comma, della legge fallimentare.

La legge delinea tre procedure concorsuali, modellate sul concordato preventivo e sul fallimento, applicabili a soggetti diversi dagli imprenditori commerciali non sotto-soglia, allo scopo, indicato nella relazione illustrativa alla stessa legge, «di evitare inutili collassi economici con la frequente impossibilità di soddisfacimento dei creditori ma, soprattutto, con il ricorso al mercato dell'usura e, quindi, al crimine organizzato». Più in dettaglio, la legge contempla lo strumento dell'accordo con i creditori, su proposta del debitore, sulla base di un piano di ristrutturazione dei debiti che assicuri il regolare pagamento dei creditori titolari di crediti impignorabili. Nei confronti dei creditori, il piano può anche prevedere una moratoria dei pagamenti (con esclusione dei crediti impignorabili), sempre che il piano risulti idoneo ad assicurare il pagamento alla scadenza del nuovo termine e che l'esecuzione del piano sia affidata ad un liquidatore nominato dal giudice. Viene definito il procedimento finalizzato all'omologazione da parte del giudice dell'accordo, che presuppone l'accettazione da parte dei creditori che rappresentino una determinata soglia (il 60 per cento) di crediti e prevede il coinvolgimento degli «organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento». L'articolo 18 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha poi introdotto un ulteriore procedimento (il cosiddetto piano del consumatore) per la composizione delle crisi da sovraindebitamento del consumatore, definito come il «debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività

imprenditoriale o professionale eventualmente svolta». Egli può – con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi – proporre al giudice un piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei creditori.

L'omologazione del piano da parte del giudice si fonda su un giudizio di meritevolezza della condotta del debitore (basato sulla ragionevolezza della prospettiva di adempimento delle obbligazioni) e sulla sua mancanza di colpa nella determinazione del sovraindebitamento. In caso di contestazioni da parte dei creditori, il giudice procede all'omologazione soltanto se ritiene che il singolo credito possa essere meglio soddisfatto dal piano rispetto a quanto non sarebbe in caso di liquidazione del patrimonio del debitore.

Quanto all'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento, la modifica introdotta dal citato articolo 18 riduce dal 70 al 60 per cento la soglia prevista per il raggiungimento dell'accordo tra debitore non consumatore e creditori. Inoltre, le disposizioni introdotte dal citato decreto-legge n. 179 del 2012 incidono sul contenuto del piano (sia esso prospettato dal debitore in prospettiva di un accordo, sia invece formulato dal consumatore), prevedendo la possibilità di un pagamento anche non integrale dei creditori privilegiati (con l'esclusione di determinati crediti tributari e previdenziali, dei quali è possibile la sola dilazione di pagamento). Il medesimo articolo 18 prevede infine la possibilità di una procedura alternativa di liquidazione di tutti i beni del debitore, anche se consumatore (cosiddetta liquidazione del patrimonio), e subordina al verificarsi di determinate condizioni e a uno specifico giudizio del tribunale l'effetto di esdebitazione per i crediti non soddisfatti.

Nel corso della XVII legislatura sono entrate in vigore una serie di misure che hanno considerato in modo particolare l'esigenza di assicurare il corretto bilanciamento

degli interessi tra creditore e debitore, nel rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione e dall'ordinamento europeo. Da ultimo, il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, recante «Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria», ha previsto misure in favore delle famiglie in difficoltà. In particolare è consentito ora al debitore di estinguere la propria obbligazione senza subire la vendita del proprio patrimonio immobiliare e viene inoltre data la possibilità di versamento rateale delle somme stabilite dal giudice, quando sia proposta istanza di conversione del pignoramento, ai sensi dell'articolo 495 del codice di procedura civile, estendendo la facoltà, che in precedenza era prevista solo per l'esecuzione immobiliare, anche alle procedure esecutive mobiliari e alleggerendo così la pressione nei confronti delle famiglie in difficoltà, che riuscirebbero in tal modo a rispettare i propri debiti.

La tutela del diritto di credito deve infatti contemperarsi con l'esigenza del debitore in difficoltà temporanea che dimostri l'effettiva volontà di estinguere il debito attraverso un piano di rateizzazione con tempi diversi rispetto a quelli concordati con il creditore. È stato inoltre ampliato il termine entro cui il debitore deve onorare la conversione, attraverso la previsione di trentasei ratei mensili, in luogo dei diciotto precedentemente previsti, durante i quali l'esecuzione era sospesa. Inoltre, nel garantire un diritto di difesa, con il medesimo decreto-legge è stato previsto che il precetto debba contenere l'avvertimento che il debitore può, con l'ausilio di un organismo di composizione della crisi o di un professionista nominato dal giudice, porre rimedio alla situazione di sovraindebitamento concludendo con i creditori un accordo di composizione della crisi o proponendo agli stessi un piano del consumatore. Quindi già oggi esiste una fase di composi-

zione giudiziale, che consente al debitore di avvalersi della procedura volta a far conseguire al debitore l'effetto dell'esdebitazione, prevista dalla legge n. 3 del 2012, con l'ausilio di un organismo di composizione della crisi in grado di aiutare le parti a trovare un punto di equilibrio, senza necessariamente iniziare un contenzioso, che allungherebbe i tempi, aumenterebbe i costi e ritarderebbe la risposta della giustizia. Inoltre, la recente sentenza 7 aprile 2016, causa C-546/14 della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha considerato ammissibile la falcidia dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) nel concordato preventivo senza la transazione fiscale, introduce una forte criticità nella legge n. 3 del 2012 per disparità di trattamento rispetto alla legge fallimentare, in quanto con le procedure di composizione della crisi non è ammissibile la falcidia del debito per l'IVA e per le ritenute non versate.

Il presente disegno di legge, come accennato, sviluppando le considerazioni elaborate nel citato documento finale del convegno organizzato dall'OCI, apporta modifiche alla legge n. 3 del 2012. In particolare l'articolo unico modifica in più parti la citata legge in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento prevedendo in dettaglio quanto segue.

La semplificazione e la chiarezza delle procedure e dei soggetti coinvolti passano necessariamente attraverso la riduzione delle leggi in materia concorsuale che possono essere ridotte a due: la legge fallimentare destinata all'imprenditore commerciale, con i limiti dimensionali riconducibili all'attuale previsione, e la legge sul sovraindebitamento, di carattere applicativo residuale rispetto alla prima, ma anch'essa di portata generale. Entrambe le leggi dovrebbero favorire le procedure precoci di ristrutturazione (procedure negoziate di ristrutturazione), relegando la procedura liquidativa ai casi non altrimenti risolvibili e rimuovendo

le attuali situazioni di difformità di trattamento tra i vari soggetti. Soluzioni correttive di un dato letterale così generico risentirebbero comunque di divergenze interpretative e applicative tra i vari tribunali, tali da creare una situazione di incertezza giuridica.

Il comma 1, lettera *a*), interviene sulla nozione di consumatore per consentire l'accesso alla procedura di piano del consumatore anche a coloro che abbiano svolto attività imprenditoriali o professionali, cessate al momento della proposta, il cui indebitamento residuo sia però inferiore a quello derivante da scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale. La lettera *b*) del comma 1 introduce la nuova lettera *b-bis*) al comma 2 dell'articolo 6 della legge n. 3 del 2012, definendo la nozione di «debitore».

Il comma 2, lettera *a*), numero 1), precisa che il debitore può essere assistito anche esclusivamente dal professionista facente funzioni di organismo di composizione della crisi (OCC) o dal gestore della crisi, evitando quindi che la prassi e la giurisprudenza impongano di avere l'assistenza di un avvocato, che graverebbe di ulteriori costi il sovraindebitato. Il numero 2) della medesima lettera *a*) sopprime, all'articolo 7, comma 1, della legge n. 3 del 2012, le parole: «all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate». È noto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la citata sentenza 7 aprile 2016, nella causa C-546/14 – Presidente Ilešič, Estensore Jarašiunas, ha ritenuto che «L'articolo 4, paragrafo 3, TUE nonché gli articoli 2, 250, paragrafo 1, e 273 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, non ostano a una normativa nazionale, come quella di cui al procedimento principale, interpretata nel senso che un imprenditore in stato di insolvenza può presentare a un giudice una domanda di apertura di una procedura di concordato preventivo, al fine di saldare i propri debiti me-

dante la liquidazione del suo patrimonio, con la quale proponga di pagare solo parzialmente un debito dell'imposta sul valore aggiunto attestando, sulla base dell'accertamento di un esperto indipendente, che tale debito non riceverebbe un trattamento migliore nel caso di proprio fallimento». Pertanto, al verificarsi delle suddette condizioni è ammissibile un concordato preventivo che preveda la falcidia dell'IVA, senza la transazione fiscale. Alla luce di ciò, risulta evidente la disparità di trattamento per violazione dell'articolo 3, primo comma, della Costituzione tra le imprese commerciali non sotto-soglia, assoggettabili al concordato preventivo, e quelle sotto-soglia, che possono accedere solo alle procedure di sovraindebitamento, in quanto mentre alle prime sarà possibile falcidiare l'IVA (e le ritenute), alle seconde è attualmente vietato proporre un pagamento anche solo parziale del suddetto credito, essendo ammissibile solo il pagamento dilazionato. Con la modifica prevista, venendo soppresso il riferimento all'IVA e alle ritenute operate e non versate, viene rimossa l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della norma dell'articolo 7 in esame. Il comma 2, lettera *b*), tende a dare maggiore specificazione al requisito previsto dall'articolo 7, comma 2, lettera *b*), della legge n. 3 del 2012, impedendo l'accesso alle procedure di sovraindebitamento a tutti coloro che abbiano beneficiato dell'esdebitazione nei cinque anni precedenti o che abbiano beneficiato dell'esdebitazione per due volte. In altri termini, l'eccessivo rigore preclusivo dell'attuale requisito, che impedisce di fatto – secondo le interpretazioni più restrittive – la ripresentazione della proposta anche nei casi di semplice inammissibilità della stessa, viene temperato con la specificazione che la reiterazione della proposta non sarà ammissibile solo se il soggetto avrà avuto l'esdebitazione nei cinque anni precedenti o se l'avrà avuta per due volte. La lettera *c*) apre anche al-

l'impresa sociale disciplinata dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, sottoposta, ai sensi dell'articolo 14 dello stesso decreto, a liquidazione coatta amministrativa la possibilità di ricorso alle procedure di sovraindebitamento, con particolare riguardo all'accordo di composizione della crisi.

Il comma 3 include nella relazione dell'OCC (articolo 9, comma 3-bis) l'indicazione del rispetto, da parte del finanziatore che valuta il merito creditizio, degli obblighi informativi necessari per consentire una decisione consapevole da parte del consumatore in ordine alla conclusione del contratto di credito.

Il comma 4, lettera a), numero 1), precisa, all'articolo 10, comma 1, della legge n. 3 del 2012, che il decreto di fissazione dell'udienza non è reclamabile, colmando la lacuna della legge vigente. Al riguardo, l'analogo decreto di ammissione alla procedura di concordato preventivo di cui all'articolo 163 della legge fallimentare espressamente ne dispone la non reclamabilità. L'attuale omissione consente impugnazioni del tutto dilatorie da parte dei creditori, allungando i tempi della procedura e rendendola inutilmente più complessa, senza che a tale decreto si possa attribuire un contenuto decisivo. Il comma 4, lettera a), numero 2), e la lettera b), nonché i commi 5 e 6, apportano le modifiche ritenute necessarie al fine di rendere organica la disciplina dei termini che regolano la procedura di accordo di composizione della crisi. Infatti, l'attuale disciplina prevede, al citato articolo 10, la fissazione di un'unica udienza per l'omologazione dell'accordo, ma i vari adempimenti da rispettare, quali il voto dei creditori, la relazione definitiva dell'OCC, le contestazioni dei creditori, e altro, determinano di fatto per il giudice la necessità di fissare due udienze, con un ulteriore allungamento dei tempi della procedura. La nuova tempistica della procedura di accordo è volta a mantenere un'unica udienza avanti al giudice, con

un riscadenzamento dei termini processuali così modulato:

1) fermo restando il termine complessivo di durata della procedura nell'arco di sei mesi, il termine tra il deposito della proposta e quello dell'udienza viene allungato da sessanta a novanta giorni [comma 4, lettera a), numero 2)];

2) il termine entro il quale deve essere esercitato il voto (dal quale dipende la formazione del silenzio-assenso sulla proposta) è di trenta giorni prima dell'udienza [comma 5, lettera a)];

3) il termine entro il quale può essere modificata la proposta è di quaranta giorni prima dell'udienza [comma 5, lettera b)];

4) il termine per la trasmissione della relazione da parte degli OCC ai creditori è di venti giorni prima dell'udienza [comma 6, lettera a), numero 1)];

5) il termine per le contestazioni è di dieci giorni prima dell'udienza [comma 6, lettera a), numero 2)].

Il comma 5, lettera c), riduce alla maggioranza la percentuale di consenso necessaria per l'approvazione della proposta di accordo da parte dei creditori, allineando il sovraindebitamento con la stessa percentuale richiesta per l'approvazione del concordato preventivo.

Il comma 4, lettera b), e il comma 7, lettera b), si ispirano all'articolo 168, terzo comma, della legge fallimentare, che ha un ruolo fondamentale nella tutela della *par condicio creditorum*, impedendo che le ipoteche giudiziali iscritte nell'imminenza del deposito della proposta ledano la *par condicio*, ostacolando la predisposizione del piano e della proposta di composizione della crisi.

Il comma 5, lettera d), rimuove l'attuale disparità di trattamento tra la società di persone fallibile, dove i soci illimitatamente responsabili possono beneficiare degli effetti esdebitatori, e la società di persone non fallibile, dove i soci non possono esdebitarsi, in quanto ciò è impedito dall'articolo 11,

comma 2, della legge n. 3 del 2012. Se si considera che in materia fallimentare vige l'articolo 184, secondo comma, della legge fallimentare, è palese la violazione del principio di ragionevolezza, specialmente per le società non fallibili perché sotto-soglia. Dato che i soci illimitatamente responsabili e la società traggono la loro responsabilità verso i creditori sociali dagli stessi fatti costitutivi, è irragionevole impedire che i soci si avvalgano dell'esdebitazione di cui beneficia la società con l'accordo omologato. Pertanto, il nuovo comma 3-*bis* introduce anche nel sovraindebitamento la stessa regola presente nella legge fallimentare, in mancanza di patto contrario.

Il comma 5, lettera *e*), elimina la causa di cessazione di diritto degli effetti dell'accordo di composizione o del piano del consumatore omologati al verificarsi di un semplice ritardo nella esecuzione dei pagamenti previsti dal piano di oltre novanta giorni dalle scadenze previste, quando i beneficiari dei pagamenti siano le amministrazioni pubbliche e gli enti previdenziali. Si tratta di una norma non proporzionata agli interessi che intende tutelare, cioè quelli delle amministrazioni pubbliche e degli enti di previdenza. Il *favor* per tali creditori, tra cui vi sono anche creditori chirografari, non è giustificato in quanto non tiene conto dell'ordine delle cause di prelazione, penalizzando irrimediabilmente il debitore che ritarda anche solo di qualche giorno i pagamenti previsti. Tali creditori trovano la loro tutela nelle misure volte a sanzionare l'inadempimento del debitore, al pari di tutti gli altri creditori.

Il comma 6, lettera *b*), amplia il novero delle alternative da valutare da parte del giudice nel cosiddetto *cram down*, cioè nel giudizio di convenienza tra la proposta di accordo e la liquidazione del patrimonio, consentendo al giudice di far riferimento non solo a quest'ultima, ma anche alle altre alternative concretamente praticabili, come per

esempio l'esecuzione individuale, la liquidazione volontaria e altro.

Il comma 7, lettera *a*), introduce nella procedura di piano del consumatore misure protettive analoghe a quelle previste dal citato articolo 10, comma 2, per l'accordo di composizione della crisi. Infatti, secondo il regime attuale il consumatore, che deposita una proposta di piano del consumatore, resta esposto fino all'omologa alle iniziative dei creditori che non solo possono pignorare i beni del suo patrimonio, ma possono anche iscrivere ipoteche giudiziali sui suoi beni immobili, ledendo la *par condicio* e impedendo di fatto che la proposta di ristrutturazione dei debiti possa essere valutata dal giudice.

Il comma 7, lettere *c*) e *d*), intervengono nel giudizio di omologazione del piano del consumatore, dettando alcune disposizioni volte a consentire l'omologazione del piano qualora: I) il comportamento illecito del finanziatore abbia causato l'assunzione da parte del consumatore di obbligazioni sproporzionate alle proprie capacità di rimborso; II) il sovraindebitamento sia causato da uno stato di necessità, di cui il consumatore dia prova documentale. Infatti, è opinione diffusa che le situazioni di sovraindebitamento siano spesso riconducibili a un'errata o superficiale valutazione del merito creditizio da parte dei finanziatori. Al riguardo, occorre rilevare che il considerando (26) della direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, prevede che: «In un mercato creditizio in espansione, in particolare, è importante che i creditori non concedano prestiti in modo irresponsabile o non emettano crediti senza preliminare valutazione del merito creditizio, e gli Stati membri dovrebbero effettuare la necessaria vigilanza per evitare tale comportamento e dovrebbero determinare i mezzi necessari per sanzionare i creditori qualora ciò si verificasse». In questa prospettiva, l'errata valutazione del merito creditizio da parte del

finanziatore che abbia cagionato la situazione di sovraindebitamento è sanzionata mediante l'inammissibilità del reclamo a opera del creditore, che contesti la convenienza del piano rispetto alle alternative concretamente praticabili.

Del pari, attualmente, solo l'assenza di colpa nell'essersi sovraindebitati permette di accedere al piano del consumatore, per cui non è meritevole oggi colui che sia costretto - in stato di necessità - a ricorrere a un finanziamento per far fronte ad un bisogno improcrastinabile della persona o di un suo familiare, quando risulti evidente che non è esigibile una diversa condotta. Con la modifica introdotta, il sovraindebitamento causato dallo stato di necessità del consumatore ha accesso alla procedura, potendo superare il giudizio di meritevolezza, pur versando in un'ipotesi di colpa, sempreché l'OCC indichi nella relazione particolareggiata le ragioni su cui si fonda lo stato di necessità, del quale il consumatore deve dare prova documentale. Il giudice, pertanto, omologa il piano del consumatore, onesto e sfortunato, che si sia sovraindebitato a causa della violazione degli obblighi informativi indicati dagli articoli 124 e 124-bis del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 da parte del finanziatore oppure perché si trovava in stato di necessità, come indicato dall'OCC nella relazione particolareggiata di cui all'articolo 9, comma 3-bis, della legge n. 3 del 2012, il cui contenuto viene esteso anche al giudizio sul corretto adempimento dei suddetti obblighi informativi da parte del finanziatore e alla sussistenza dello stato di necessità quale causa del sovraindebitamento.

Il comma 8 e il comma 9, lettera a), devono essere letti insieme al comma 7, lettera a), in quanto si ricollegano alle misure protettive per il piano del consumatore. In pratica, con le modifiche ivi previste è modificato il richiamo attuale al comma 3, con il richiamo al comma 1 dell'articolo 12-bis

della legge n. 3 del 2012. La ragione di tale modifica consiste nell'individuare i creditori concorsuali in quelli anteriori alla pubblicità del decreto di apertura della procedura, ai quali si applicano gli effetti dell'omologazione del piano del consumatore, inclusi l'inefficacia dei pagamenti e degli atti dispositivi dei beni posti in essere in violazione del piano.

Il comma 9, lettera b), il comma 10, lettera a), e il comma 11 sono volti a consentire in ogni momento al debitore di optare per la liquidazione del patrimonio, rimuovendo una disparità di trattamento del debitore civile rispetto a quello fallibile, che in ogni momento può chiedere il fallimento della sua impresa, ovviamente in presenza dei requisiti previsti dalla legge. Infatti, la normativa vigente presuppone una selezione iniziale e preventiva della procedura concorsuale da intraprendere, non potendo il debitore nel corso della procedura, cioè prima dell'omologazione, rinunciare alla proposta di accordo o di piano del consumatore e chiedere la liquidazione per la preclusione di cui all'articolo 7, comma 2, lettera b), della legge n. 3 del 2012. Analogamente, la conversione in liquidazione interviene solo dopo l'omologa e non può essere utilizzata dal debitore nel caso in cui l'esecuzione dell'accordo o del piano omologati divengano impossibili per cause non imputabili al debitore.

Il comma 10, lettera b), e il comma 12, lettera a), dispongono l'abrogazione delle norme che impediscono l'apertura della liquidazione in presenza di atti di frode da parte del debitore. In particolare, è eliminata una parte della relazione dell'OCC che concerne la condotta del debitore e le cause del sovraindebitamento.

Il comma 12, lettera b), numeri 1) e 2), dispongono l'eliminazione di alcuni refusi nella disciplina della liquidazione, veri e propri errori del legislatore, di fatto implicitamente abrogati dalle prime applicazioni

della normativa. Il numero 3), a sua volta, attribuisce al giudice il potere di stabilire le modalità organizzative della procedura di liquidazione, anche in relazione alle sue specifiche modalità contenutistiche.

Il comma 13 modifica l'articolo 14-*sexies*, comma 1, lettera *c*), della legge n. 3 del 2012, coordinandolo con il successivo articolo 14-*octies*, comma 1, che parla di «progetto di stato passivo».

Il comma 14, lettera *a*), applica alla liquidazione alcune norme attualmente esistenti nel fallimento, come il supplemento di programma di liquidazione e le relazioni semestrali sull'andamento della procedura. La lettera *b*) invece colma una lacuna nell'attuale liquidazione del patrimonio, introducendo – con modalità semplificate – un momento di controllo e di trasparenza sull'operato del liquidatore, imponendogli di presentare ai creditori il conto della gestione. In caso di contestazioni decide il giudice, il cui decreto può essere reclamato avanti al collegio del quale non può far parte il giudice che ha adottato il provvedimento reclamato.

Il comma 15, lettera *a*), numero 1), rimuove la limitazione attuale dell'esdebitazione alla sola persona fisica, aprendo la procedura anche alle persone giuridiche e agli altri soggetti di diritto diversi dalle persone fisiche (società, enti privati e altro). Viene così attuata la raccomandazione 2014/135/UE della Commissione europea, del 12 marzo 2014, volta a consentire un accesso generale alla procedura di esdebitazione. Il numero 2) a sua volta elimina una contraddizione esistente nella disciplina dell'esdebitazione. Infatti, attualmente il sovraindebitato che svolge lavoro casalingo o il pensionato vedono negato il loro diritto all'esdebitazione se non dimostrano di aver cercato lavoro durante la procedura di liquidazione, che come è noto dura almeno quattro anni, e in caso che abbiano ricevuto proposte di impiego, non l'abbiano rifiutate senza giustificato motivo. Sembra assai singolare preten-

dere che un pensionato debba cercare lavoro o ritornare al lavoro per ottenere l'esdebitazione. Il comma 15, lettera *b*), consente l'esdebitazione per una sola volta anche a chi non può offrire niente ai creditori, purché sia meritevole e che si obblighi a destinare ai creditori le eventuali utilità che gli dovessero sopravvenire nei successivi tre anni. La lettera *c*) estende la procedura di esdebitazione anche al debitore che ha fatto ricorso al credito in modo colposo e sproporzionato, attuando la citata raccomandazione 2014/135/UE della Commissione europea, che indica come fatti preclusivi solo i comportamenti disonesti o in mala fede prima e dopo l'apertura della procedura concorsuale. La lettera *d*) anticipa il termine a partire dal quale può essere chiesta l'esdebitazione, evitando che l'eccessiva durata della procedura impedisca al debitore di ottenere l'esdebitazione. La lettera *e*) abroga la disposizione che crea una gravissima antinomia sistematica in riferimento all'istituto di cui all'articolo 142 della legge fallimentare. Trattandosi, inoltre, di una discriminazione in danno di un soggetto più debole, il sospetto di illegittimità costituzionale potrebbe essere non manifestamente infondato. Dunque, si elimina la revoca dell'esdebitazione senza limiti temporali prevista dall'articolo 14-*terdecies*, comma 5, della legge n. 3 del 2012 in quanto una esdebitazione condizionata costituisce elemento di incertezza nei rapporti giuridici: chi mai negozierà con un soggetto che in qualunque momento potrebbe ritrovarsi gravato dal precedente fardello debitorio?

Il comma 16 modifica l'articolo 16, comma 2, della legge n. 3 del 2012 (sanzioni penali), che appare connotato di genericità (in violazione del principio di tassatività) laddove prevede il reato per l'OCC quando «rende false attestazioni in ordine alla veridicità dei dati (...) alla fattibilità del piano». Appare di difficile comprensione una falsa attestazione di fattibilità

visto che quest'ultima rappresenta, invece, un giudizio e una prognosi postuma, ma non un'attestazione. La norma potrebbe presentare un maggior grado di determinatezza laddove la falsa informazione fosse riferita alla veridicità dei dati contenuti nella proposta o nei documenti ad essa allegati o a elementi di fatto concernenti la fattibilità del piano. L'articolo 16, comma

1, lettera *f*), nel prevedere che sia punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 1.000 a 50.000 euro il debitore che intenzionalmente non rispetti i contenuti dell'accordo o del piano del consumatore, contiene una previsione che, di fatto, applica la sanzione penale a un'ipotesi di inadempimento e che, dunque, deve essere opportunamente abrogata.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 6, comma 2, della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera *b)*, la parola: «esclusivamente» è sostituita dalla seguente: «prevalentemente»;

b) è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*b-bis)* “per debitore”: l'imprenditore commerciale di cui all'articolo 1, secondo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, il socio illimitatamente responsabile, l'ente privato non commerciale, il professionista, la società e l'associazione tra professionisti, il consumatore di cui alla lettera *b)* del presente comma, i soggetti di cui all'articolo 7, comma 2-*bis*, della presente legge o chiunque altro non sia soggetto a procedure concorsuali diverse da quelle regolate nel presente capo».

2. All'articolo 7 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al primo periodo, dopo le parole: «con l'ausilio» sono inserite le seguenti: «, anche esclusivo,»;

2) al terzo periodo, le parole: «all'imposta sul valore aggiunto ed alle ritenute operate e non versate,» sono soppresse;

b) al comma 2, la lettera *b)* è sostituita dalla seguente:

«*b)* ha beneficiato dell'esdebitazione nei precedenti cinque anni o ha beneficiato dell'esdebitazione per due volte»;

c) al comma 2-*bis*, le parole: «l'imprenditore agricolo in stato di sovraindebita-

mento può proporre» sono sostituite dalle seguenti: «l'imprenditore agricolo e l'impresa sociale in stato di sovraindebitamento possono proporre».

3. All'articolo 9, comma 3-*bis*, lettera *a*), della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, specificando se le abbia eventualmente assunte in stato di necessità, oltre che del rispetto da parte del finanziatore, che valuta il merito creditizio, degli obblighi informativi necessari per consentire una decisione consapevole da parte del consumatore in ordine alla conclusione del contratto di credito».

4. All'articolo 10 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al primo periodo, dopo le parole: «fissa immediatamente con decreto» sono inserite le seguenti: «non soggetto a reclamo»;

2) al secondo periodo, le parole: «sessanta giorni» sono sostituite dalle seguenti: «novanta giorni»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-*bis*. Le ipoteche giudiziali iscritte nei novanta giorni che precedono il decreto di cui al comma 1 sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori».

5. All'articolo 11 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «dichiarazione sottoscritta del proprio consenso alla proposta, come eventualmente modificata almeno dieci giorni prima dell'udienza» sono sostituite dalle seguenti: «dichiarazione sottoscritta del proprio consenso alla proposta almeno trenta giorni prima dell'udienza»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. La proposta può essere modificata fino a quaranta giorni prima dell'udienza di cui all'articolo 10, comma 1»;

c) al comma 2, le parole: «almeno il sessanta per cento» sono sostituite dalle seguenti: «la maggioranza»;

d) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Salvo patto contrario, l'accordo di composizione della crisi della società ha efficacia nei confronti dei soci illimitatamente responsabili»;

e) al comma 5:

1) il primo periodo è soppresso;

2) al secondo periodo, la parola: «altresì» è soppressa.

6. All'articolo 12 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al primo periodo, dopo le parole: «l'organismo di composizione della crisi trasmette» sono inserite le seguenti: «almeno venti giorni prima dell'udienza di cui all'articolo 10, comma 1,»;

2) al secondo periodo, dopo le parole: «Nei dieci giorni successivi al ricevimento della relazione» sono inserite le seguenti: «e comunque fino a dieci giorni prima dell'udienza di cui all'articolo 10, comma 1»;

b) al comma 2, le parole: «in misura non inferiore all'alternativa liquidatoria disciplinata dalla sezione seconda» sono sostituite dalle seguenti: «in misura non inferiore rispetto alle alternative concretamente praticabili».

7. All'articolo 12-*bis* della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Con il decreto di cui al comma 1 il giudice dispone che, sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo, non possono, a pena di nullità, essere iniziate o proseguite azioni esecutive individuali né essere disposti sequestri conservativi ed essere acquistati diritti di prelazione sul patrimonio del debitore che ha presentato la proposta di piano, da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore; la sospensione non opera nei confronti dei titolari di crediti impignorabili»;

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-*bis*. Le ipoteche giudiziali iscritte nei novanta giorni che precedono il decreto di cui al comma 2 sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori»;

c) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-*bis*. L'omologazione è consentita anche quando il consumatore ha assunto obbligazioni irragionevoli e sproporzionate:

a) per la violazione da parte del finanziatore, che valuta il merito creditizio, dell'obbligo di fornire le informazioni necessarie per la consapevole conclusione del contratto;

b) in stato di necessità»;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Quando uno dei creditori o qualunque altro interessato, ad esclusione del finanziatore che ha violato l'obbligo di fornire adeguate informazioni al consumatore per la stipulazione consapevole del contratto e che non ha proceduto all'adeguata valutazione del suo merito creditorio, contesta la convenienza del piano, il giudice lo omologa se ritiene che il credito possa essere soddisfatto dall'esecuzione del

piano in misura non inferiore rispetto alle alternative concretamente praticabili».

8. All'articolo 12-*ter* della legge 27 gennaio 2012, n. 3, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Il piano omologato è obbligatorio per tutti i creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità di cui all'articolo 12-*bis*, comma 1. I creditori con causa o con titolo posteriore non possono procedere esecutivamente sui beni oggetto del piano».

9. All'articolo 13 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. I pagamenti e gli atti dispositivi dei beni posti in essere in violazione dell'accordo o del piano del consumatore sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità di cui agli articoli 10, comma 2, e 12-*bis*, comma 1»;

b) al comma 4-*ter* è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «È fatto salvo il ricorso da parte del debitore alla conversione della procedura in quella di liquidazione del patrimonio ai sensi dell'articolo 14-*quater*».

10. All'articolo 14-*ter* della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «e per il quale non ricorrono le condizioni di inammissibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lettere *a)* e *b)*», può chiedere la liquidazione di tutti i suoi beni» sono sostituite dalle seguenti: «e per il quale non ricorre la condizione di inammissibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lettera *a)*», può chiedere in qualunque momento la liquidazione di tutti i suoi beni»;

b) al comma 3, le lettere *a)* e *b)* sono abrogate.

11. All'articolo 14-*quater*, comma 1, della legge 27 gennaio 2012, n. 3, le parole: «ove determinati da cause imputabili al debitore» sono sostituite dalle seguenti: «anche se determinati da cause imputabili al debitore».

12. All'articolo 14-*quinquies* della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «verificata l'assenza di atti in frode ai creditori negli ultimi cinque anni,» sono soppresse;

b) al comma 2:

1) alla lettera b), le parole: «dispone che, sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo» sono sostituite dalle seguenti: «dispone che, sino al momento della chiusura della procedura»;

2) alla lettera f), le parole: «comma 5» sono sostituite dalle seguenti: «comma 6»;

3) è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*f-bis*) stabilisce, anche con successivo decreto integrativo, le modalità organizzative della procedura».

13. All'articolo 14-*sexies*, comma 1, lettera c), della legge 27 gennaio 2012, n. 3, le parole: «lo stato passivo» sono sostituite dalle seguenti: «il progetto di stato passivo».

14. All'articolo 14-*novies* della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Salva la possibilità di supplemento del programma per sopravvenute esigenze, il liquidatore deve presentare con scadenza semestrale un aggiornamento sullo stato della liquidazione»;

b) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«*4-bis*. Compiuta la liquidazione del patrimonio, il liquidatore presenta il rendiconto ai creditori, fissando un termine non inferiore a trenta giorni entro il quale i creditori possono presentare eventuali osservazioni o contestazioni. In mancanza di contestazioni, il rendiconto si intende approvato. In pre-

senza di contestazioni non superabili, il liquidatore rimette gli atti al giudice che lo ha nominato, il quale provvede con decreto. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il reclamo si propone al tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento».

15. All'articolo 14-*terdecies* della legge 27 gennaio 2012, n. 3, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) all'alinea, le parole: «persona fisica» sono soppresse;

2) la lettera *e)* è abrogata;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*1-bis.* In deroga a quanto previsto dal comma 1, lettera *f)*, l'esdebitazione è ammessa per una sola volta per il debitore meritevole, che non sia in grado di offrire ai creditori alcuna utilità, diretta o indiretta, nemmeno futura, fatto salvo l'obbligo di destinare al pagamento dei creditori le utilità che sopravvengano nei successivi tre anni»;

c) al comma 2, la lettera *a)* è abrogata;

d) al comma 4, le parole: «presentato entro l'anno successivo alla chiusura della liquidazione,» sono sostituite dalle seguenti: «presentato decorsi quattro anni dal deposito della domanda ed entro l'anno successivo alla chiusura della liquidazione,»;

e) il comma 5 è abrogato.

16. All'articolo 16, comma 2, della legge 27 gennaio 2012, n. 3, le parole: «il professionista di cui all'articolo 15, comma 9, che rende false attestazioni in ordine alla veridicità dei dati contenuti nella proposta o nei documenti ad essa allegati, alla fattibilità del piano» sono sostituite dalle seguenti: «il professionista di cui all'articolo 15, comma 9, che espone informazioni false sia su elementi che attengono alla veridicità dei dati contenuti nella proposta o nei documenti ad essa allegati, sia su elementi di fatto che concernono la fattibilità del piano».

